



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.03.2020

Pan
Leszek Doruła
Burmistrz Miasta Zakopane
ul. Kościuszki 13
34-500 Zakopane

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.124.2020 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 listopada 2020 r.

P/20/076

Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zakopane, ul. Tadeusza Kościuszki 13, 14, 34-500 Zakopane (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Dorula, Burmistrz, od 8 grudnia 2014 r.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ¹ , z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	1) Jerzy Baranek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/81/2020 z 13 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Tj. do dnia 26 sierpnia 2020 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta Zakopane nie wywiązywał się rzetelnie z obowiązku przygotowania należycie uzasadnionych projektów uchwał prawa miejscowego określających warunki sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta oraz projektów miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii.

Burmistrz, przygotowując w 2018 r. projekt uchwały określający maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym limity zezwoleń dotyczących punktów sprzedaży alkoholu, oparł się na dotychczasowych rozwiązaniach, pozostawiając bez zmian liczbę punktów sprzedaży, posiadających zezwolenia w tym zakresie. W uzasadnieniu projektu tej uchwały oraz uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych Burmistrz nie wskazał argumentów, pozwalających na ocenę, czy przyjmowane rozwiązania efektywnie realizowały cele i założenia określone w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu narkomanii⁴.

Wbrew dyspozycji art. 12 ust. 4, a następnie (od 9 marca 2018 r.) art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości – w projektach gminnych programów na lata 2017-2019 nie ujęto wskazań mogących stanowić punkt odniesienia dla regulacji dotyczących kształtowania dostępności napojów alkoholowych na terenie Zakopanego poprzez ustalenie liczby punktów sprzedaży, limitów zezwoleń miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (np. wyniki diagnoz, opis uwarunkowań i potrzeb lokalnych). Burmistrz nie dopełnił ponadto obowiązku wynikającego z postanowień art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i nie sporządził projektu programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na 2020 r.

W latach 2017-2020 Burmistrz nie inicjował rozwiązań fakultatywnych, mogących mieć wpływ na ograniczenie dostępności alkoholu, np. poprzez wniesienie projektu uchwał o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych⁵, czy czasowego lub terytorialnego ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych. Natomiast w 2018 r. Rada Miasta Zakopane przyjęła wnioskowaną przez Burmistrza uchwałę o odstępstwach od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, której postanowienia, w ocenie NIK wychodzą poza zakres upoważnienia art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W latach 2017-2019 Burmistrz wywiązywał się z obowiązku przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przy czym nie zapewniono rzetelnej organizacji oraz realizacji tych kontroli. Wybór podmiotów do kontroli nie był poprzedzony sformalizowaną analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe, a sposób dokumentowania ich przebiegu nie gwarantował możliwości sprawdzenia rzetelności ich przeprowadzenia. W ramach kontroli nie weryfikowano prawdziwości złożonych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedanych poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz źródeł ich zakupu/pochodzenia.

W ocenie NIK nie zachowano należytej staranności przy bieżącej analizie dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, co skutkowało stwierdzeniem w trakcie kontroli dwóch przypadków naruszeń w zakresie reklamy i ekspozycji napojów alkoholowych w witrynie punktu sprzedaży.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm. – dalej: *ustawa o wychowaniu w trzeźwości*.

⁵ Taka możliwość istnieje od marca 2018 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. Gmina dysponowała diagnozą sporządzoną w 2018 r.⁷ Podstawą jej opracowania (wg zapisów w diagnozie) były dane pozyskane z Urzędu, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zakopanem, Powiatowego Urzędu Pracy w Zakopanem, Komendy Powiatowej Policji w Zakopanem, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Z diagnozy wynikało m.in., że:

a) czynnikami sprzyjającymi uzależnieniu od alkoholu była/o:

- jego dostępność, zarówno w rozumieniu ekonomicznym (*liczba butelek alkoholu, jaką można nabyć za średnie miesięczne wynagrodzenie*) jak i fizycznym (*bliskość sklepów*),
- długotrwałe pozostawanie bez pracy;

b) w celu ograniczenia problemu alkoholowego należy:

- rodziny, które korzystają z pomocy ze względu na problem alkoholowy objąć pracą socjalną,
- kierować wszelkie działania profilaktyczne do dzieci i młodzieży, która w okresie dorastania są szczególnie podatne na negatywne wpływy otoczenia,
- ustalić zasady usytuowania i limitowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych poprzez dostosowanie ich do liczby mieszkańców, wielkości miasta, jego układu przestrzennego, tworzenia prawa miejscowego, z uwzględnieniem liczby osób czasowo przebywających w Zakopanem. Dostępność alkoholu ma wpływ na wielkość konsumpcji, a ta z kolei ma wpływ na rozpowszechnianie problemów. Wzrost liczby punktów sprzedaży, przedłużenie godzin ich otwarcia, samoobsługa prowadzi do wzrostu konsumpcji, natomiast ograniczenie dostępności do jej spadku,
- zwiększać świadomość konsekwencji prawnych, związanych z nadużywaniem alkoholu, poprzez podejmowanie działań informacyjno-edukacyjnych skierowanych do społeczności lokalnej,
- prowadzić stałą kontrolę punktów sprzedaży napojów alkoholowych w zakresie przestrzegania zapisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

(akta kontroli str. 5-19)

Pełnomocnik Burmistrza ds. rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii (*Pełnomocnik Burmistrza*) wyjaśniła, że posiada rozeznanie o zjawiskach i problemach związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych na terenie Gminy Zakopane, gdyż:

- co roku na potrzeby sprawozdania z działalności samorządów gminnych w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych PARPA – G1 pozyskuje z Komendy Powiatowej Policji w Zakopanem dane o liczbie interwencji, liczbie przestępstw związanych z nadużywaniem alkoholu,
- uczestniczy w spotkaniach (organizowanych w Urzędzie) poświęconych problematyce społecznej, z udziałem Komendanta Straży Miejskiej, który na bieżąco informuje o stwierdzonych nieprawidłowościach i zagrożeniach.

(akta kontroli str. 273-278)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Wyłączono fragment wystąpienia pokontrolnego na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.).

Burmistrz dysponował danymi i informacjami o zjawiskach i problemach związanych z używaniem napojów alkoholowych, pochodzącymi m.in. ze sprawozdań:

- Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zakopanem, - dane o liczbie osób trafiających do pomocy społecznej z powodu trudnej sytuacji życiowej spowodowanej alkoholizmem,
- Komendy Powiatowej Policji w Zakopanem – dane o liczbie osób skierowanych do Izby Wyrzeźwień,
- uzyskanych w toku prac Urzędu, w tym o limicie i liczbie miejsc sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W 2018 r. Gmina zleciła zewnętrznej firmie przygotowanie „Diagnozy problemu uzależnień w Zakopanem”. Zawarte w niej rekomendacje zostały wykorzystane przy opracowywaniu Miejskich Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018 oraz 2019. Poza „Diagnozą”, Gmina nie zlecała opracowania odrębnych analiz ukierunkowanych w szczególności na wpływ dostępności napojów alkoholowych na zdrowie mieszkańców Zakopanego ani też samodzielnie takich analiz nie prowadziła.

(akta kontroli str. 265-276)

Pełnomocnik Burmistrza wyjaśniła, że z uwagi, iż obowiązujące zapisy ustawy nie wymagają sporządzania diagnozy problemów społecznych corocznie, stąd nie opracowywano analiz dotyczących wpływu i wielkości sprzedaży napojów alkoholowych na zdrowie mieszkańców.

(akta kontroli str.271-272)

W informacji Komendant Powiatowy Policji w Zakopanem podał, że w latach 2015 - 2019 zwiększała się liczba:

- wykroczeń związanych z zakłócaniem porządku publicznego, w związku ze spożyciem alkoholu z 77 w 2015 r. do 727 w 2019 r.⁸,
- interwencji związanych z zakłócaniem porządku publicznego z 47 w 2015 r. do 311 w 2019 r. i 179 w I półroczu 2020 r.,
- osób doprowadzonych do PDOZ⁹ KPP w Zakopanem w celu wyrzeźwienia z 178 w 2015 r. do 253 w 2019 r. i 75 w I półroczu 2020 r.,
- interwencji domowych z 220 w 2015 r. do 418 w 2019 r. i 220 w I półroczu 2020 r.

Liczba ujawnionych osób nieletnich będących pod wpływem alkoholu wyniosła w latach 2015-2019, odpowiednio: 47, 29, 23, 71 i 30, a w I półroczu 2020 r. – 2. Natomiast Straż Miejska w związku z zakłócaniem porządku publicznego z powodu spożycia alkoholu interweniowała w tym czasie, odpowiednio: 106, 87, 94, 90, 56 i 2 razy.

Z powodu trudnej sytuacji życiowej z powodu alkoholizmu w 2017 r. pomocą objęto 134 osoby, w 2018 r. – 121 osób i 123 osoby w 2019 r.

(akta kontroli str. 243-248)

1.2. Gmina w swoich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniu narkomanii na 2018 r. i 2019 r. zakładała ograniczanie dostępności alkoholu poprzez: uwzględnianie wielkości miasta, jego układu przestrzennego w procesie tworzenia prawa miejscowego, charakteru oraz wprowadzanie ograniczeń przy uwzględnieniu liczby osób czasowo przebywających w mieście. W szczególności sprzedaż alkoholu powinna być ograniczona w pobliżu przedszkoli, szkół, domów pomocy społecznej oraz obiektów kultu religijnego.

W przedmiotowych programach nie określono potrzeb gminy w zakresie ograniczania dostępności alkoholu, w sposób, który pozwalałby na ustalenie liczby punktów sprzedaży¹⁰.

(akta kontroli str. 20-50)

⁸ W 2015 r. – 77, 2016 r. – 484, 2017 r. – 451, 2018 r. – 544, 2019 r. – 727 i 274 w I półroczu 2020 r.

⁹ Pomieszczenia dla osób zatrzymanych.

¹⁰ Zagadnienie to przedstawiono szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji nieprawidłowości.

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK Burmistrz nie sporządził projektu programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na 2020 r., wymaganej art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości¹¹.

(akta kontroli str. 265-267, 271)

1.3. i 1.5. W latach 2015-2018 (do dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości¹²) w gminie obowiązywały uchwały Rady:

- nr XXIX/278/2001 z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej ustalenia limitu oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Ustalono na terenie miasta Zakopane limit 60 punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży,
- nr XLVII/721/2009 z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Zakopane miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży mogły być zlokalizowane w odległości co najmniej 100 m od obiektów kultu religijnego, w których regularnie odbywały się zgromadzenia wiernych.

Po zmianie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości obowiązywała uchwała nr LIII/738/2018 Rady Miasta Zakopane z dnia 10 lipca 2018 r., w której określono maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży na terenie Zakopanego.

W projekcie uchwały z czerwca 2018 r. Burmistrz zaproponował:

a) w miejscu sprzedaży:

- 305 zezwoleń na sprzedaż napojów o zawartości alkoholu do 4,5% alkoholu oraz piwa – Rada ustaliła 350 zezwoleń,
- 285 zezwoleń na sprzedaż napojów o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) – Rada ustaliła 350 zezwoleń,
- 215 zezwoleń na sprzedaż napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu – Rada ustaliła 350 zezwoleń;

b) poza miejscem sprzedaży:

- 94 zezwoleń na sprzedaż napojów o zawartości alkoholu do 4,5% alkoholu oraz piwa – Rada ustaliła 180 zezwoleń,
- 60 zezwoleń na sprzedaż napojów o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) – Rada ustaliła 180 zezwoleń,
- 60 zezwoleń na sprzedaż napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu – Rada ustaliła 150 zezwoleń.

W uzasadnieniu do projektu uchwały podano, że zgodnie z Miejskim Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii jest odpowiednie kształtowanie polityki w zakresie zasad usytuowania i limitowania sprzedaży alkoholu. Cel ten powinien być realizowany poprzez ograniczenie dostępności do alkoholu i ograniczenia sprzedaży w sąsiedztwie miejsc chronionych. Proponowana maksymalna liczba zezwoleń dla punktów sprzedaży alkoholu powyżej 4,5% i piwa jest dostosowana do zaobserwowanego w ostatnich latach ich wykorzystania.

Opracowanie projektu uchwały zostało poprzedzone¹³ konsultacjami społecznymi dotyczącymi maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż alkoholu na terenie Miasta Zakopane, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Miasta Zakopane.

¹¹ Zagadnienie to przedstawiono szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji nieprawidłowości.

¹² Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r., poz.310).

¹³ Zarządzenie nr 144/2018 Burmistrza z dnia 13 czerwca 2018 r.

W toku konsultacji wpłynęło 109 opinii i uwag, które negatywnie odnosiły się do zaproponowanych zapisów dotyczących maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych w Zakopanem. Przyczyny negatywnych opinii to, m.in.: zagrożenie utraty pracy, spadek ruchu turystycznego, brak możliwości dalszego prowadzenia działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 51-53, 56-60, 78-81)

Z protokołu posiedzenia Rady z dnia 28 czerwca 2018 r. wynika, że w toku obrad z udziałem Burmistrza toczyła się dyskusja dotycząca zwiększenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a tym samym dostępu do napojów alkoholowych i wpływu na wzrost patologii wynikającej ze spożycia alkoholu. Zdania radnych były podzielone. Wskazywano, że istotnym elementem przeciwdziałania alkoholizmowi nie jest jego łatwa dostępność, lecz działania profilaktyczne, w tym edukacja młodzieży odnośnie szkodliwości picia napojów alkoholowych oraz pomoc rodzinom i osobom dotkniętym tym nałogiem.

(akta kontroli str. 82-115)

Natomiast uchwałą nr LIII/736/2018 Rady Miasta Zakopane z dnia 28 czerwca 2018 r. ustalono zasady usytuowania na terenie Gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Zgodnie z uchwałą punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, nie mogły być zlokalizowane w odległości mniejszej niż 50 m od obiektów chronionych, będących obiektami kultu religijnego – w których regularnie odbywają się zgromadzenia wiernych.

Burmistrz w projekcie uchwały zaproponował, aby punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży nie mogły być zlokalizowane w odległości mniejszej niż 50 m od przedszkoli, szkół (podstawowych, ponadgimnazjalnych, ponadpodstawowych), schronisk i noclegowni dla bezdomnych, obiektów kultu religijnego, w których regularnie odbywają się zgromadzenia wiernych.

Pełnomocnik Burmistrza wyjaśniła, że zmniejszając ze 100 m do 50 m odległości lokalizacji punktów sprzedaży od szkół, przedszkoli, obiektów kultu ustalono szerszy katalog miejsc chronionych oraz zmieniono zasady liczenia odległości, tj. zamiast liczyć do wejść głównych do obiektu jednocześnie, zaproponowano liczenie do wejścia na teren obiektu chronionego. Zaproponowane rozwiązanie dawało możliwość szerszej ochrony i bardziej precyzyjne stosowanie prawa.

(akta kontroli str. 56-71, 279)

1.4. Na wniosek Burmistrza uchwałą nr LIII/737/2018 Rady Miasta Zakopane z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Miasta Zakopane wprowadzono:

- odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w czterech lokalizacjach na terenie Miasta Zakopane (wskazane działki na terenie Dolnej Równi Krupowej, Górnej Równi Krupowej, Placu Niepodległości i Placu pod Gubałówką). W miejscach tych napoje alkoholowe można spożywać wyłącznie w czasie imprez, na które organizator uzyskał jednorazowe zezwolenia na sprzedaż i podawanie alkoholu i na obszarze wydzielonym przez organizatora do spożywania alkoholu;
- odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych dla ogródków gastronomicznych zlokalizowanych w obszarze dróg publicznych, usytuowanych i powiązanych funkcjonalnie i organizacyjnie (obsługa kelnerska, oferta gastronomiczna, kasa) z lokalami prowadzącymi sprzedaż napojów alkoholowych położonymi w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

W uzasadnieniu uchwały podano, że odstępstwa wprowadzane są wyłącznie dla miejsc, na których organizowane będą imprezy na podstawie odrębnych zezwoleń, zezwalając na spożywanie alkoholu tylko na wydzielonym obszarze wskazanym przez organizatora. Równocześnie dopuszczono spożywanie alkoholu w ogródkach gastronomicznych po spełnieniu określonych w uchwale warunkach. Wprowadzone odstępstwa nie będą miały

negatywnego wpływu na kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będą zakłócały bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁴.

(akta kontroli str. 70-77)

Burmistrz nie występował o wprowadzenie ograniczeń dotyczących sprzedaży napojów alkoholowych, w tym w godzinach nocnych.

Z-ca Burmistrz wyjaśniła, że regulacji powyższych nie podejmowano z uwagi na turystyczny charakter miasta oraz konieczność zapewnienia obsługi ruchu turystycznego. (...) konieczność wprowadzenia powyższych ograniczeń nie była sygnalizowana przez mieszkańców Miasta, radnych Miasta, instytucje wymiaru sprawiedliwości i służb porządkowych. Należy również podkreślić brak obligatoryjnego uchwalania takich uchwał i fakultatywność ich uchwalania. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi zakaz spożywania dotyczy wszystkich miejsc publicznych. Uchwalona w czerwcu uchwała rady Miasta Zakopane wprowadziła dopuszczalne prawem odstępstwa tylko i wyłącznie na niektórych obszarach publicznych. Katalog wyłączeń zakazu spożywania napojów alkoholowych w uchwałach jest wąski i zapewnia ochronę bezpieczeństwa w miejscach publicznych.

Należy podkreślić, iż w okresie obowiązywania nowych uchwał regulujących kwestie ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych, zasad ich usytuowania i możliwych wyłączeń od ustawowego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w miejscach publicznych (od czerwca 2018 r.) nie zostały odnotowane żadne skargi, wnioski lub petycje ze strony mieszkańców Miasta Zakopane wskazujące na konieczność wprowadzania dalszych obostrzeń. Podkreślić należy, że ustawa nie nakazuje wprowadzania takich regulacji prawnych, pozostawiając je do swobody decyzyjnej organów samorządowych.

(akta kontroli str. 268-271)

1.6-1.7. Wojewoda Małopolski, jako organ nadzoru nie wydawał rozstrzygnięć nadzorczych o nieważności w całości lub w części, którejkolwiek z podjętych w latach 2017-2020 (do dnia 10 lipca) uchwał Rady Miasta Zakopane w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania punktów sprzedaży lub czasowych lub stałych ograniczeń w zakresie sprzedaży i podawania lub spożywania alkoholu.

W 2018 r. Wojewoda Małopolski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na uchwały z dnia 28 czerwca 2018 r.: nr LIII/736/2018 w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych i nr LIII/738/2018 w sprawie określenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.

W obu przypadkach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał¹⁵. Gmina, na obydwie rozstrzygnięcia wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do dnia zakończenia kontroli NSA nie orzekł w tej sprawie.

(akta kontroli str. 172)

A. Uchwała nr LIII/738/2018 Rady Miasta Zakopane z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie określenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży na terenie Miasta Zakopane.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Małopolski wskazał, że przedmiotowa uchwała w swojej pierwotnej wersji przedłożonej do konsultacji społecznych przewidywała zupełnie inną liczbę zezwoleń na sprzedaż alkoholu w miejscu oraz poza miejscem sprzedaży. Ostatecznie podjęta została uchwała, która przewidywała liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży dwukrotnie większą niż projekt

¹⁴ Zagadnienie wprowadzonego odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji nieprawidłowości.

¹⁵ Wyrok sygn. akt III SA/Kr 1046/18 z dnia 6 grudnia 2018 r., wyrok sygn. akt III SA/Kr 1027/18 z dnia 6 grudnia 2018 r. – na podstawie Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dostęp 31 sierpnia 2020 r.)

uchwały, a w przypadku zezwoleń na sprzedaż alkoholu do spożycia w miejscu sprzedaży przewidziano kilkadziesiąt więcej zezwoleń niż w projekcie. Wojewoda Małopolski stwierdził też, że uchwała jest niezgodna z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, bowiem nie uwzględnia postanowień Załącznika nr 1 do uchwały Nr L/729/2018 Rady Miasta Zakopane z dnia 24 maja 2018 roku zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Zakopane na lata 2014-2019, zgodnie z którą głównym celem programu jest między innymi ograniczenie występowania problemów związanych z nadużywaniem alkoholu oraz przeciwdziałanie narkomanii, ograniczenie zaburzeń życia rodzinnego i społecznego, wywołanych nadużywaniem alkoholu i używaniem substancji psychoaktywnych, ograniczenie nadużywania alkoholu oraz używania substancji psychoaktywnych wśród mieszkańców, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży, odpowiednie kształtowanie polityki w zakresie zasad usytuowania i limitowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w tym kontrolowanie przestrzegania prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku wskazał, że (...) zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu. Oznacza to, że wszystkie te aspekty winny znaleźć odzwierciedlenie w akcie prawa miejscowego, który jest jednym z elementów kształtowania gminnej polityki upowszechniania zdrowego stylu życia i powstrzymywania się od spożycia napojów alkoholowych. To z kolei powoduje, że nie jest dopuszczalne takie określenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które nie wynika z założeń gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, bądź pozostaje z nim w sprzeczności.

Konsekwencją powyższego powinno być uzasadnienie uchwały, w szczególności w zakresie tego, jakimi względami kierowała się rada określając maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(...) uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera żadnego realnego odniesienia do powyższych zasad, jak również do postanowień Załącznika nr 1 do Uchwały Rady Miasta Zakopane Nr L/729/2018 z dnia 24 maja 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Zakopane na lata 2014 – 2019, to jest Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018. Zgodnie z punktem 8 fragmentu Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018 zatytułowanym "Cele szczegółowe programu" te właśnie cele to w szczególności "ograniczanie dostępności do alkoholu poprzez uwzględnianie wielkości miasta, jego układu przestrzennego w procesie tworzenia prawa miejscowego, charakteru, wprowadzanie ograniczeń przy uwzględnieniu liczby osób czasowo przebywających w mieście (turyści). W szczególności sprzedaż alkoholu w sklepach oraz w lokalach gastronomicznych sprzedających alkohol powinna zostać ograniczona w pobliżu przedszkoli, szkół, domów pomocy społecznej oraz obiektów kultury religijnej, gdzie regularnie odbywają się zgromadzenia wiernych. W dalszych działaniach przewiduje się optymalizację gęstości sieci punktów sprzedaży alkoholu, zgodnie z zapisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi". Zaskarżona uchwała, zwiększając maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest w sposób ewidentny sprzeczna z powyższymi zapisami Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018. Powyższa sprzeczność zaskarżonej uchwały z Miejskim Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018 stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nie wyjaśnił w uzasadnieniu uchwały, dlaczego jego zdaniem zwiększenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie zagrozi realizacji celów wynikających z ustawy oraz z Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018. Ten brak uzasadnienia uchwały nie może być konwalidowany w odpowiedzi na skargę. Należy również podkreślić, że na sesji Rady, na której podjęto zaskarżoną uchwałę, także nie zostały wskazane argumenty przemawiające za wprowadzeniem do uchwały postanowień sprzecznych z projektem uchwały.

Lakoniczne uzasadnienie zaskarżonej uchwały – odnoszące się w istocie do projektu uchwały, który miał odmienną treść - nie pozwala na ocenę, czy istotnie uchwała realizuje określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Brak prawidłowego uzasadnienia uchwały ocenić należy, jako istotne naruszenie procedury podejmowania uchwały, które to naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

(akta kontroli str. 60-62, 285-292)

B. Uchwała nr LIII/736/2018 Rada Miasta Zakopane z dnia 28 czerwca 2018 roku w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Miasto Zakopane miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Małopolski wskazał, że przedmiotowa uchwała w swojej pierwotnej wersji przedłożonej do konsultacji społecznych zawierała zupełnie inne zapisy dotyczące usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wojewoda Małopolski powołując się na treść art. 12 ust. 1 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w powiązaniu z kolejnymi przepisami tej ustawy wskazał, że nie przewiduje on możliwości ustalania liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych dla poszczególnych części, w tym dla poszczególnych jednostek pomocniczych tej gminy. W związku z powyższym takie działanie rady należy zakwalifikować, jako działanie bez podstawy prawnej, a zatem stanowiące naruszenie prawa w stopniu istotnym, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku wskazał, że (...) uzasadnienie zaskarżonej uchwały jest w tym zakresie sprzeczne z jej treścią. W uzasadnieniu projektu uchwały wskazano bowiem w szczególności, że "projekt uchwały rozszerza dotychczasowy katalog obiektów chronionych, w tym wprowadzając ograniczenia, co do odległości od placówek oświatowych. Zwiększa się więc obszar i ilość punktów chronionych, co w konsekwencji będzie wpływało na ograniczenie dostępności alkoholu na terenie Miasta Zakopane". W aktach sprawy brak innego uzasadnienia zaskarżonej uchwały.

Takie uzasadnienie uchwały – zupełnie sprzeczne z jej treścią - nie pozwala na ocenę, czy istotnie uchwała realizuje określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Brak prawidłowego uzasadnienia uchwały ocenić należy, jako istotne naruszenie procedury podejmowania uchwały, które to naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Wskazać również należy, że z brzmienia art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika, iż kompetencje rady gminy zostały w tym przepisie ograniczone do ustalania zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przy czym upoważnienie to, jak już wyżej wskazywano, nie pozwala radzie na pełną dowolność.

Należy podnieść, że w niniejszej sprawie zachodzi sprzeczność między treścią zaskarżonej uchwały a treścią Załącznika nr 1 do Uchwały Rady Miasta Zakopane Nr L/729/2018 z dnia 24 maja 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Zakopane na lata 2014–2019, to jest Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018. Zgodnie z punktem 8 fragmentu Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018 zatytułowanym "Cele szczegółowe programu" te właśnie cele to w szczególności "ograniczanie dostępności do alkoholu poprzez uwzględnianie wielkości miasta, jego układu przestrzennego w procesie tworzenia prawa miejscowego, charakteru, wprowadzanie ograniczeń przy uwzględnieniu liczby osób czasowo przebywających w mieście (turyści). W szczególności sprzedaż alkoholu w sklepach oraz w lokalach gastronomicznych sprzedających alkohol powinna zostać ograniczona w pobliżu przedszkoli, szkół, domów pomocy społecznej oraz obiektów kultu religijnego, gdzie regularnie odbywają się zgromadzenia wiernych. W dalszych działaniach przewiduje się optymalizację gęstości sieci punktów sprzedaży alkoholu, zgodnie z zapisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi". Treść § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały jest w sposób

ewidentny sprzeczna z powyższymi zapisami Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018, gdyż w uchwale nie uwzględniono przedszkoli, szkół oraz domów pomocy społecznej jako obiektów, w pobliżu których sprzedaż alkoholu w sklepach oraz w lokalach gastronomicznych sprzedających alkohol powinna zostać ograniczona. Jak już była mowa wyżej, powyższa sprzeczność uchwały z Miejskim Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018 stanowi istotne naruszenie prawa.

Z powyższych względów uwzględnić należało skargę Wojewody Małopolskiego i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

(akta kontroli str. 70, 293-300)

1.8.-1.9. W latach 2017 - 2020 r. (do 31 marca) złożono ogółem 995 wniosków o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, z tego:

- 240 w 2017 r. – udzielono 220 zezwoleń, w 20 przypadkach odmówiono z uwagi na brak wolnych limitów,
- 379 w 2018 r. – udzielono 353 zezwoleń, w 15 przypadkach odmówiono z uwagi na brak wolnych limitów,
- 345 w 2019 r. – wszystkim udzielono zezwolenia (limit 350),
- 31 w 2020 – wszystkim udzielono zezwolenia.

W latach 2015-2019 i w I kwartale 2020 r. na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązywało, odpowiednio: 976, 982, 973, 1031, 1052 i 1069 zezwoleń.

W latach 2015-2020 (na 31 marca) na obszarze Gminy Zakopane było, odpowiednio: 377 punktów sprzedaży napojów alkoholowych (293 przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, 84 przeznaczonych poza miejscem sprzedaży), 382 (292 i 90), 380 (293 i 87), 385 (296 i 89), 389 (294 i 95) i 386 (291 i 95).

W okresie objętym kontrolą wraz ze wzrostem liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zwiększała się do nich dostępność. W 2015 r. na jeden punkt sprzedaży przypadało 70,8 mieszkańca, a w 2020 r. 67,8 mieszkańca, z tego przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży odpowiednio 318,0 i 275,4, a w miejscu sprzedaży 91,2 i 89,9.

W latach 2018–2020 (do 31 marca) maksymalna liczba zezwoleń wynosiła 1560 (1050 do spożycia w miejscu sprzedaży i 510 do spożycia poza miejscem sprzedaży).

W latach 2015-2019 na obszarze Gminy systematycznie wzrastała sprzedaż napojów alkoholowych z 88 923,0 tys. zł w 2015 r. do 136 679,1 tys. zł w 2019 r.

(akta kontroli str. 164-168)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz przygotowując projekty obowiązujących w latach 2018-2020 aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, nie uwzględnił w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych, poprzez ograniczenie ich dostępności, co było niezgodne z dyspozycją art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Przejawiało się to brakiem ujęcia w uzasadnieniu projektu uchwały argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim powinno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu. W zgłoszonych projektach nie wskazano powodów przemawiających za wprowadzeniem konkretnych rozwiązań, które znajdowałyby oparcie w zidentyfikowanych zjawiskach i skali występowania na terenie miasta.

(akta kontroli str. 56-59, 64-68, 265-267)

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że przygotowując projekt uchwały w 2018 r. określający maksymalną liczbę zezwoleń oparto się na dotychczasowej ilości punktów, bez zwiększenia ich ilości. Zdaniem Burmistrza zachowanie dotychczasowej liczby punktów

sprzedaży napojów alkoholowych zapewniało zarówno ograniczenie dostępności do alkoholi wysokoprocentowych, jak i ochronę dotychczasowych miejsc pracy i przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 333-334)

2. W projektach miejskich programów na lata 2017-2019 nie określono wskazań w zakresie liczby punktów sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co było niezgodne z wymogami art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do marca 2018 r.), a następnie art. 12 ust. 7 tejże ustawy, w okresie od 9 marca 2018 r. Gminne programy na lata 2017-2019 nie uwzględniały zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu służących realizacji celu operacyjnego nr 2 Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i zachowaniami ryzykownymi Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, co było niezgodne z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Opracowując projekty gminnych programów, organ wykonawczy powinien ująć w nich potrzeby i zalecenia odnośnie ograniczania dostępności alkoholu, adekwatnie do zdiagnozowanych i wskazanych w programach potrzeb, z uwzględnieniem ustawowego obowiązku realizacji przez organy gminy zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, a w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu. Realizacja zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia, który nakłada na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne, m.in. w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.). Rzetelne wykonywanie ustawowych obowiązków w omawianym zakresie wymaga właściwego rozeznania.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła m.in., że:

- w projektach Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w 2017 r., 2018 r. i 2019 r. nie określono wskazań w zakresie dokładnej liczby punktów sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych z uwagi na zapisy ustawowe wskazujące wprost, iż taka regulacja ma zostać zawarta w odrębnych uchwałach,
- brak jest przesłanek ustawowych do wskazywania liczby punktów sprzedaży alkoholu w akcie planistycznym i generalnym jakim jest miejski program,
- Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w latach 2017-2019 zawierał wszystkie wymagane prawem elementy, w tym wytyczenie ogólnych kierunków działania oraz wskazania do polityki ustalenia liczby punktów sprzedaży alkoholu,
- z uwagi na turystyczny charakter miasta i dynamikę ruchu turystycznego w Mieście, nie jest możliwe do przewidzenia w dokumencie planistycznym sztywnej liczby zezwoleń.

(akta kontroli str. 301-334)

3. Burmistrz nie dopełnił obowiązku wynikającego z postanowień art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i nie sporządził projektu programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na 2020 r.

Zgodnie z postanowieniami tego przepisu, realizacja zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy.

Z wyjaśnień zastępcy Burmistrza wynika, że z uwagi, iż w 2020 r. przystąpiono do opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Zakopane na lata 2020-2025, stąd nie opracowano projektu programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Elementem projektu strategii jest diagnoza problemów społecznych, która po formalnym przyjęciu zostanie wykorzystana w dalszych pracach przy konstruowaniu Programu. W najbliższym okresie zostaną sporządzone analizy wpływu zwiększenia się ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych w wyniku zmian uchwał w 2018 r. na spożycie alkoholu przez tutejszą społeczność lokalną i jej stan zdrowia. Po ich przeprowadzeniu zostaną podjęte czynności, celem przygotowania odpowiednich zapisów w programie.

(akta kontroli str. 265-269, 271)

4. Postanowienia podjętej na wniosek Burmistrza uchwały nr LIII/737/2018 Rady Miasta Zakopane z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Miasta Zakopane¹⁶ wychodziły poza zakres upoważnienia art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W § 1 tej uchwały ustanowiono odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, wskazując, iż odstępstwa te dotyczą wskazanych terenów w trakcie organizowanych imprez.

Art. 14 ust. 2b ustawy stanowi, że rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1. Ponadto gmina winna wywieść, czy taki zakaz nie będzie zakłócał porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Przepis ten nie uprawnia Rady do określenia okoliczności, w których dopuszczalne będzie spożycie alkoholu w miejscu publicznym i uzależnienia takiej możliwości od faktu zorganizowania wskazanej w uchwale imprezy. Nie mieści się to w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 14 ust. 2b ustawy¹⁷.

Ponadto, organ wnioskujący nie przedstawił żadnych danych wskazujących, że odstępstwo od zakazu nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. W uzasadnieniu projektu uchwały brak jest przy tym argumentów wskazujących na spełnienie ww. wskazanej przesłanki.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że (...) działki stanowiące miejsca publiczne zostały objęte uchwałą w zakresie odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych z uwagi na ich dotychczasowe wykorzystywanie min na potrzeby jednorazowych imprez/ Powyższa uchwała została przesłana do organu nadzoru (kopia w załączeniu), które nie zakwestionowały jej poprawności i zgodności z prawem. Uchwała obowiązuje od lipca 2018 r. a odstępstwa mają charakter generalny wobec wszystkich organizatorów imprez, celem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

(akta kontroli str. 72-77, 280-284)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Burmistrz Miasta Zakopane w okresie objętym kontrolą nie wywiązywał się rzetelnie z obowiązku przygotowania należycie uzasadnionych projektów uchwał określających warunki sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta oraz projektów miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii. W projektach objętych kontrolą uchwał ustalających zasady dostępności napojów alkoholowych zabrakło odwołania się do popartych rzetelną analizą argumentów, świadczących o poszukiwaniu optymalnych dla miasta rozwiązań w tym zakresie. W miejskich programach nie ujęto natomiast wskazań mogących stanowić punkt odniesienia do oceny funkcjonowania wdrożonych już rozwiązań i ewentualnej ich zmiany,

¹⁶ Opisane szczegółowo w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia.

¹⁷ Patrz np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2019 r. VIII SA/Wa 758/19,

tak aby poprawić ich skuteczność w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych.

W latach 2017-2020 Burmistrz nie inicjował rozwiązań fakultatywnych, mogących mieć wpływ na ograniczenie dostępności alkoholu, np. poprzez wniesienie projektu uchwał o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych, czy czasowego lub terytorialnego ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych. Natomiast w 2018 r. Rada Miasta Zakopane przyjęła wnioskowaną przez Burmistrza uchwałę o odstępowaniu od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, której postanowienia, w ocenie NIK, wykraczają poza zakres upoważnienia art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

OBSZAR

2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017-2019 r. z upoważnienia Burmistrza zespoły kontrolne złożone z pracownika Urzędu, Straży Miejskiej oraz członka Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zakopanem¹⁸ przeprowadziły 471 kontroli (odpowiednio: 201, 144 i 126 i objęto nimi 52,9%, 37,4% i 32,4% placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych)¹⁹. Nieprawidłowości stwierdzono w 12 przypadkach:

- w 11 przypadkach zobowiązani nie uiszcili raty należności za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym ponadto 6 nie złożyło oświadczeń o wartości ich sprzedaży – we wszystkich przypadkach wygaszono zezwolenia na ich sprzedaż;
- w jednym przypadku (w 2017 r.) stwierdzono reklamę piwa, bez informacji o szkodliwości spożycia alkoholu. W trakcie kontroli właściciel umieścił stosowną informację. W przypadku tym nie stosowano sankcji z art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 128-129)

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że *przeglądane są strony internetowe, celem weryfikacji firm z terenu Miasta Zakopane, czy nie prowadzą takiej działalności. Z czynności tych nie sporządzano notatek. Na chwilę obecną, nie zlokalizowano i nie zidentyfikowano przedsiębiorców mających siedzibę w Zakopanem prowadzących taką działalność.*

(akta kontroli str. 271)

2.2. W Gminie nie ustalono i nie wdrożono zasad dokonywania identyfikacji obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest największe.

(akta kontroli str. 265-272)

2.3. Każdą kontrolę (poza kontrolą skargową) przeprowadzono zgodnie z postanowieniami art. 48 ustawy Prawo przedsiębiorców²⁰, tj. po upływie 7 dni od doręczenia zawiadomienia i przed upływem 30 dni od dnia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

(akta kontroli str.130-132)

2.4. Kontrole (wg zakresu podanego w upoważnieniu do kontroli) obejmowały:

- przestrzeganie zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- reklamę napojów alkoholowych,
- obecność w miejscach sprzedaży i podawania napojów alkoholowych informacji o szkodliwości spożywania alkoholu,
- zgodności zasad usytuowania na terenie miasta Zakopane miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

¹⁸ Z osobami przeprowadzającymi kontrolę Urząd zawierał stosowne umowy na dany rok.

¹⁹ W 2020 r. z uwagi na epidemię Covid-19 kontroli nie przeprowadzono.

²⁰ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.).

Kontrole nie obejmowały:

- posiadania tytułu prawnego do korzystania z lokalu, stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych,
- rzetelności składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych,
- źródeł zakupu alkoholu,
- spełnienia przez punkt sprzedaży wymogów określonych przez Radę Miasta.

(akta kontroli str. 130-154)

Przebieg i zakres kontroli zostały udokumentowane w protokole z przeprowadzonej kontroli, podpisanym przez osoby przeprowadzające kontrolę oraz przedsiębiorcę, u którego ją przeprowadzano lub pracownika. Analiza 60 protokołów kontroli wykazała, że nie wszystkie protokoły zawierały odpowiedzi na zagadnienia objęte kontrolą, tj.:

- aktualności posiadanego zezwolenia – brak odpowiedzi stwierdzono w dwóch przypadkach,
- przestrzeganie zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nietrzeźwym i małoletnim – brak odpowiedzi stwierdzono w ośmiu przypadkach,
- przestrzegania zakazu i zasad dopuszczalnej reklamy napojów alkoholowych – brak odpowiedzi stwierdzono w 18 przypadkach,
- uwidocznienia w miejscach sprzedaży alkoholu informacji o szkodliwości spożywania alkoholu – brak odpowiedzi stwierdzono w jednym przypadku.

W 30 protokołach kontroli zamieszczono informację, iż sprzedających napoje alkoholowe pouczono o zasadach ich sprzedaży.

(akta kontroli str. 130-154)

W ramach kontroli korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych sprawdzano wniesienie opłaty na rachunek gminy, nie sprawdzano rzetelności (zgodności ze stanem faktycznym) składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 133-146, 158)

2.5. W Gminie - poza obszarem wzdłuż ulicy Krupówki, gdzie utworzony został Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki²¹, w którym zakazano umieszczania, obwożenia lub obnoszenia wszelkiego rodzaju tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych (m.in. szyldów, bilbordów, teledymów, tablic ledowych i diodowych, stojaków) i innych znaków oraz dopuszczenie stawianie lub wywieszanie nośników reklam, których powierzchnia nie przekracza 20% powierzchni witryny - nie wdrożono dodatkowych rozwiązań pozwalających na weryfikację wywiązywania się z ustawowego obowiązku podejmowania interwencji w związku z naruszeniem zakazu i stosowania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych, wynikającego z art. 4¹ ust. 1 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz postanowień Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3.1.3 ppkt 2 Programu).

Z analizy protokołów kontroli wynika, że treści reklam i promocji uwidacznianych w witrynach sklepowych, stojakach przed punktami sprzedaży napojów alkoholowych były sprawdzane podczas przeprowadzanych kontroli.

(akta kontroli str. 76, 133-146)

Ogłędziny przeprowadzone przez NIK w wybranych obszarach przestrzeni miejskiej wykazały przypadki znajdowania się w niej obiektów i treści niezgodnych z zakazami określonymi w art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Stwierdzono m.in.:

²¹ Uchwała Nr XI/183/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki”. Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5377 ze zm.

- niezachowanie na jednej reklamie wymaganej powierzchni ostrzeżeń o szkodliwości alkoholu, określonych w art. 13¹ ust. 2 pkt 5 tej ustawy²² (jeden punkt sprzedaży).
- napoje alkoholowe o zawartości alkoholu powyżej 4,5% widoczne od strony ulicy w witrynie sklepu, co było niezgodne z postanowieniami art. 13¹ ust. 1 tej ustawy (jeden przypadek).

(akta kontroli str. 249-264)

2.6. W latach 2017-2020 (do 30 czerwca) Burmistrz nie zgłaszał policji oraz prokuraturze zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z naruszeniem przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 173)

2.7. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie cofnął żadnego z zezwoleń na sprzedaż alkoholu i nie prowadził takich postępowań.

(akta kontroli str. 157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz nie określił zasad typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, co było niezgodne z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców²³ - w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2028 r., a wcześniej z art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy, kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa.

(akta kontroli str. 268, 270)

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że: (...) *z uwagi, iż na posiedzeniach Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych identyfikowano obszary podmiotowe i przedmiotowe, w których ryzyko naruszenia zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, stąd nie opracowano uregulowań wewnętrznych w tym zakresie. Przyjęta dotychczas praktyka była skuteczna i gwarantowała bezstronność kontroli, obiektywizm i możliwość szybkiego reagowania.*

Natomiast Pełnomocnik Burmistrza wyjaśniła, że: (...) typowaniem podmiotów do kontroli zajmował się jeden z członków Komisji, który z racji zawodu (policjant) miał bieżące informacje od Policji, Straży Miejskiej o problemach i miejscach priorytetowych do kontroli. Typując podmioty do kontroli kierowano się również położeniem punktu, częstotliwość zgłoszonych zakłóceń w związku z funkcjonowaniem punktu, częstotliwość kontroli, ilość skarg, sezonowość działania.

(akta kontroli str. 270)

NIK przyjmując powyższe wyjaśnienia zauważa, że sposób przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej powinien określać organ właściwy do przeprowadzania kontroli. W ocenie NIK, brak określenia procedur wyboru podmiotów do kontroli, w oparciu o analizę ryzyka, może wiązać się z potencjalnym zagrożeniem występowania zjawisk korupcyjnych.

2. Nie zapewniono rzetelnego dokumentowania przebiegu kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, co przejawiało się dokumentowaniem przebiegu kontroli w sposób uniemożliwiający zweryfikowanie rzetelności ich przeprowadzenia. Nie wszystkie analizowane protokoły z kontroli zawierały odpowiedzi na zagadnienia objęte kontrolą²⁴. Ponadto, w trakcie kontroli nie

²² § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 listopada 2003 r. w sprawie treści, wielkości, wzoru i sposobu umieszczania na reklamach piwa napisów informujących o szkodliwości spożywania alkoholu lub o zakazie sprzedaży alkoholu małoletnim). U. z 2003 r. Nr 199, poz. 1950 ze zm.)

²³ W stanie prawnym obowiązującym do 29 kwietnia 2018 r. wymóg wynikała z art. 78a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

²⁴ Opisano to szczegółowo w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

weryfikowano zgodności ze stanem faktycznym składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych.

Pełnomocnik Burmistrza wyjaśniła, że: (...) *z uwagi, iż nie ma wewnętrznych uregulowań dotyczących dokumentowania kontroli, stąd w protokołach kontroli podawano częściowe informacje. W przypadku nie stwierdzenia nieprawidłowości odstępowano od opisywania w protokole tego faktu w protokole.*

Natomiast Inspektor przyjmująca od przedsiębiorców oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych oświadczyła, że z uwagi na nadmiar obowiązków nie jest w stanie weryfikować składanych oświadczeń.

(akta kontroli str. 158, 273-278)

NIK zauważa, że przedstawienie fałszywych danych w tym zakresie, w myśl przepisów art. 18 ust.10 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, może być podstawą do cofnięcia zezwolenia, a brak ich weryfikacji świadczy o niewywiązywaniu się z obowiązku zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych.

3. Działania Burmistrza w celu zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie reklamy i promocji wyrobów alkoholowych nie były skuteczne. Nie prowadzono wystarczającej analizy treści reklamowych i promocyjnych uwidocznionych w witrynach sklepowych oraz na wszelkich nośnikach reklamowych. Potrzebę prowadzenia takich analiz uzasadniają m.in. wyniki przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin, w wyniku których stwierdzono obiekty i treści niezgodne z zakazami określonymi w art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. nie zachowanie wymaganej powierzchni ostrzeżeń o szkodliwości alkoholu, określonych w art. 13¹ ust. 2 pkt 5 tej ustawy²⁵ oraz wewnątrz sklepu z widocznymi z ulicy butelkami napojów alkoholowych o zawartości alkoholu, powyżej 4,5%.

(akta kontroli str. 249-264)

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że: (...) *podczas opiniowania zgodności usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych z prawem zwraca się uwagę przedsiębiorcom na ewentualne naruszenia zakazu reklamy. Również w czasie kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych były weryfikowane reklamy. Kwestie ustalenia zasad i szczegółowych warunków kontroli przedsiębiorców pod względem umieszczanych reklam, w tym poza obszarem parku kulturowego zostaną uregulowane w przygotowywanej uchwale krajobrazowej oraz zarządzeniach Burmistrza.*

(akta kontroli str. 268-271)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017-2019 Burmistrz wywiązywał się z obowiązku przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przy czym nie zapewniono rzetelnej organizacji oraz realizacji tych kontroli.

Wybór podmiotów do kontroli nie był poprzedzony sformalizowaną analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe, a sposób dokumentowania ich przebiegu nie gwarantował możliwości sprawdzenia rzetelności ich przeprowadzenia. W ramach kontroli nie weryfikowano prawdziwości złożonych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedanych poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz źródeł ich zakupu/pochodzenia. W ocenie NIK nie zachowano należytej staranności przy bieżącej analizie dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, co skutkowało stwierdzeniem w trakcie kontroli dwóch przypadków naruszeń w zakresie reklamy i ekspozycji napojów alkoholowych w witrynie punktu sprzedaży.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

²⁵ § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 listopada 2003 r. w sprawie treści, wielkości, wzoru i sposobu umieszczania na reklamach piwa napisów informujących o szkodliwości spożywania alkoholu lub o zakazie sprzedaży alkoholu małoletnim (D. U. Nr 199 poz. 1950).

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- 1) uwzględnianie w miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań w zakresie zmniejszania fizycznej dostępności do alkoholu;
- 2) przygotowywanie i przedkładanie Radzie Miasta projektu programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w terminie umożliwiającym jego uchwalenie i realizację w danym roku kalendarzowym;
- 3) określenie zasad typowania podmiotów do kontroli, w tym sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, służącej typowaniu do kontroli przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych;
- 4) prowadzenie bieżącej analizy dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami;
- 5) dokumentowanie czynności kontrolnych w sposób nie budzący wątpliwości, co do zakresu przeprowadzonych czynności kontrolnych w podmiotach prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych;
- 6) weryfikowanie zgodności ze stanem faktycznym składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych i zapewnienie dokumentowania przebiegów kontroli w sposób umożliwiający sprawdzenie rzetelności ich przeprowadzenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, sierpnia 2020 r.

Kontroler
Jerzy Baranek
Główny specjalista k. p.

.....
Podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: